

제39호(2013.1.10)

2013년 농정 이슈와 정책 과제

김 정 호 박 준 기

1. 2013년 농정 여건	3
2. 주요 농정 이슈와 정책 과제	7
3. 농정 추진을 위한 제언	22

한국농촌경제연구원

감 수: **박성재** 선임연구위원 02-3299-4238 seongjae@krei.re.kr
내용 문의: **김정호** 선임연구위원 02-3299-4221 jhkim@krei.re.kr
자료 문의: **원동환** 전문원 02-3299-4274 wondh@krei.re.kr

- 「KREI 농정포커스」는 농업·농촌의 주요 동향 및 정책 이슈를 분석하여 간략하게 정리한 것입니다.
- 이 자료는 우리 연구원 홈페이지(www.krei.re.kr)에서도 보실 수 있습니다.

◇ 요약 ◇

2013년 우리나라 경제는 3% 내외의 성장에 그치고 장기적 성장세도 주춤하리라는 것이 전문가들의 대체적인 전망이다. 다만, 미국과 중국 및 일본이 경기 부양에 나설 것이라는 희망적인 요인을 바탕으로 세계 경제가 하반기부터는 다소 회복될 것이라는 전망도 조심스럽게 나오고 있음

금년은 제18대 대통령이 취임하는 해로서 새 정부에 대한 기대가 크며, 특히 대선 과정에서 분배보다는 성장이 화두가 되었기 때문에 경제 정책의 중요성이 강조됨. 다만, 경제민주화 정책으로 인한 잠재성장률 하락과 아울러 일자리 보장을 요구하는 노조 투쟁도 격렬해질 가능성이 있음

농촌경제는 농가교역조건의 악화 및 도농간 소득격차 확대가 계속될 전망이다. 특히 한·미 및 한·EU FTA 발효에 따른 수입농산물 증가로 농가의 경영 불안정성이 확대되고, 한·중 FTA 협상의 본격화에 따른 불안감도 커질 것으로 예상됨. 반면에 귀농·귀촌의 증가로 농촌경제의 활력이 기대되며, 소비자의 농식품 안전성에 대한 요구는 더욱 커질 것으로 전망됨

2013년의 주요 농정 이슈와 정책 과제를 정리하면, (1)식량안보를 위한 정책 강화, (2)식품관리의 선진화와 국가식품시스템 구축, (3)친환경 축산의 확립, (4)농업부문 시장개방의 신중한 추진, (5)수출농업의 체계적 육성, (6)농업경영 위험관리시스템 정비, (7)직접지불제 보완 및 개편, (8)농협중앙회 개편에 따른 농업정책금융 정비, (9)산지유통 개선과 연합마케팅법인 육성, (10)농수산물도매시장 제도 개선, (11)생협 등 다양한 협동조합 설립에 대응, (12)농업경쟁력 제고를 위한 조직경영체 육성, (13)농산업 R&D 확충 및 추진체계 정비, (14)기후변화 대응 및 준비, (15)귀농·귀촌 정책의 범정부적 추진, (16)영세·고령 농업인의 생활안정 강화, (17)농촌마을 재정비 및 리모델링 추진, (18)농촌 일자리 창출과 산업화 지원, (19)다문화 시대의 농촌공동체 역할 모색, (20)국제 및 남북 농업협력 추진 등임

새 정부에 대해서는 농업인들의 기대도 클 것이므로 중장기적인 관점에서 지혜로운 대응 필요함. 적어도 10년 앞을 내다보면서 농업·농촌 발전의 방향과 목표에 대한 농업계의 이해와 국민적인 공감대 형성이 필요한 시기임. 농정 시책의 일관성 있는 추진을 위한 제도적 장치(농어업·농어촌·식품산업발전계획)를 마련하고 실질적으로 작동하도록 하는 것이 중요함

1. 2013년 농정 여건

□ 세계 경제는 주요국들이 경기 부양을 검토하면서 하반기부터 점진적으로 회복될 전망

- 유럽의 재정위기가 진행 중이고, 미국 경제는 재정절벽의 위기는 넘겼지만 여전히 불확실성을 내포하고 있으며, 중국 경제 역시 둔화 추세로 접어들 것으로 전망되어 세계 경제의 회복이 지연
- 미국의 오바마 대통령 연임, 중국과 일본 등 주요 국가들이 정권 교체를 이루어내는 과정에서 경기 부양의 필요성을 역설하였으며, 그 효과가 하반기부터 점차 가시화될 것으로 전망
 - 다만, 정부의 재정지출 확대에는 한계가 있으므로 통화의 양적 완화를 통한 경기 부양의 노력을 기울일 것으로 예상
 - 미국의 3차 양적 완화(QE3)가 시행 중, 유럽 중앙은행의 취약국가 채권매입 및 정책금리 추가 인하, 신흥경제국의 금리 인하 예상
- 경기 침체의 극복을 위한 주요국의 양적 완화정책으로 급격한 소비 위축의 가능성은 낮으며, 농산물 수요도 전반적으로 일정 수준을 유지할 것으로 전망

□ 나라 경제는 본격적인 회복세로의 전환이 어렵겠지만, 새 정부 출범으로 경제 성장에 대한 국민적인 기대가 큼

- 기획재정부는 2013년도 경제성장률 전망치를 3%로 발표하여 작년(2.1%)보다는 다소 나아지겠지만 여전히 본격적인 회복세로 돌아서지는 못할 것으로 전망
 - 2013년 우리나라 경제성장률 전망치로 한국은행은 3.2%, KDI는 3.1%, 한국금융연구원은 2.8%, OECD는 3.1% 등으로 전망
- 분배보다는 성장을 지향하는 박근혜 정부의 출범으로 그 어느 때보다 경제 성장에 대한 국민적인 기대가 큼

-
- 다만, 경제민주화 정책으로 인한 잠재성장률 하락의 우려와 아울러, 일자리 보장을 요구하는 노조 투쟁도 격렬해질 가능성 내재

□ **농가교역조건은 악화 추세이지만, 식품산업 발전 및 귀농·귀촌 증가가 농촌경제의 활력을 높일 것으로 예상**

- 한·미 및 한·EU FTA 발효에 따른 수입농산물 증가로 농가의 경영 불안 정성 확대, 한·중 FTA 협상의 본격화에 따른 불안감, 경기 침체에도 불구하고 통화의 양적 완화에 따른 국제 원자재가격 상승 등이 예상
 - FTA 보완대책에도 불구하고 농가의 불안감은 여전하며, 국제곡물 및 원자재 가격 상승에 따른 물가상승 압력이 계속 존재
 - 농가판매가격에 비해 농가구입가격이 더 빠르게 상승하면서 농가교역조건 악화 가능성이 높아 농가소득의 저하 문제가 중요한 농정 과제로 대두
 - 농가의 고령화와 가구원수의 감소 현상이 급속하게 진행되고 있어서 농업노동력의 양적·질적 저하 문제가 심화되고 있으며, 영세고령농의 증가로 농가 간 소득격차가 확대되는 추세
- 귀농·귀촌의 증가로 농촌경제의 활력이 기대되며, 소비자의 농식품 안전성에 대한 요구는 더욱 커질 것으로 전망
 - 최근 귀농·귀촌이 증가하면서 농촌지역의 생활공간 수요는 물론, 영농활동을 위한 농지, 영농기술 및 관련 교육 수요도 확대되고 있으며, 이러한 추세는 2013년에도 지속될 전망
 - 소비자들의 웰빙(Well-being) 의식, 건강에 대한 관심 고조, 고령화 추세 등에 따라 건강식 및 기능성 식품 시장이 빠르게 성장하면서 식품산업이 전반적으로 빠른 성장세를 보일 것으로 예상
 - 소비자의 농식품 안전에 대한 요구는 지속적으로 높아질 것으로 예상되며, 이에 따른 국가 차원의 식품안전 관리체계 구축이 더욱 강조될 것으로 예상

[참고] 2013년도 농림수산식품부 예산 및 기금 개요

- 농림수산식품부의 2013년도 예산 및 기금운용계획 총지출 규모는 15조 4,118억 원('12 대비 35억 원, 0.02% 증)
 - 농촌진흥청(1조 687억 원), 산림청(1조 8,488억 원) 등을 포함한 농림수산식품 분야의 총지출 규모는 18조 3,862억 원으로 '12년 대비 1.4%(2,539억 원) 증가
- 부문별로는 농업체질강화(11.5%), 식품산업(10.0%), 수산업·어촌(8.8%), 양곡관리·농산물유통(8.1%), 농가소득·경영안정(6.2%), 농촌개발·복지(3.6%) 등은 증가한 반면, 농업생산기반(△28.1%)은 감소
 - 4대강 관련 사업 완료(1조 3,860억 원 → 2,760, △1조 1,099억 원)에 따라 농업생산기반 지원 감소

《 2013년도 농림수산식품 예산·기금 》

단위: 억 원

구 분	'12예산 (A)	'13예산 (B)	전년 대비 증감	
			(B-A)	%
◆ 총사업비	154,083	154,118	35	0.02
□ 농업·농촌	127,210	126,098	△1,113	△0.9
○ 농업체질강화	27,704	30,892	3,187	11.5
○ 농가소득·경영안정	19,780	21,004	1,224	6.2
○ 농촌개발·복지증진	16,097	16,673	576	3.6
○ 양곡관리·농산물유통	32,547	35,189	2,642	8.1
○ 농업생산기반	31,082	22,339	△8,742	△28.1
□ 수산업·어촌	13,633	14,832	1,198	8.8
□ 식품산업	6,881	7,567	687	10.0
□ 기타	6,358	5,621	△737	△11.6

[참고] 2013년도 농정 분야에서 달라지는 주요 시책

- 농어촌마을리모델링 시범사업 추진: 농어촌 주거여건을 개선하기 위한 마을 단위 농어촌마을 리모델링 시범사업을 2014년까지 추진
- 농어업안전보건센터 운영: 농어업인의 직업성 질환 조사·연구 및 교육 홍보를 위해 전국에 농업안전보건센터 5곳을 지정 운영
- 농어촌사회공헌인증제 도입: 농어촌마을과 지방자치단체 간 자매결연으로 농어촌 활성화에 기여한 기업·단체 등에 농림수산식품부와 (사)농촌사랑운동본부가 공동으로 인증서를 발급
- 농수산물 원산지 표시 확대: 6월부터 음식점 원산지 표시대상이 양(염소 포함)고기, 고등어, 살아 있는 물고기, 배달용 돼지고기(족발·보쌈 등), 배추김치 중 고춧가루 등 16개 품목으로 확대
- 농지은행사업 지원대상자 연령 제한 완화: 만 60세로 되어 있는 농지 규모화사업의 지원대상 연령기준을 만 64세까지로 완화
- 축산업 허가제 도입: 일정 규모 이상 소·돼지·닭·오리 등을 사육하는 농가는 축산업 허가를 받아야 함
- 동물복지축산농장 인증제 확대 시행: 농장 사육 중인 동물의 복지수준을 높이기 위한 동물복지축산농장 인증제가 5월부터 돼지까지 확대
- 농업경영체 등록정보 변경기준 완화: 농업경영체 등록정보 변경 기준이 완화돼 품목별 재배면적은 기존 등록정보의 3%를 초과하면 변경 등록했지만 올해부터는 10% 초과 시에 변경 등록
- 친환경 농식품 인증제 통합·일원화: 농산물·가공식품·수산물로 각각 운영되고 있는 인증제가 6월부터 통합·일원화
- 농어업 자유무역협정(FTA) 보완대책 관리: 한·미 FTA 발효 이후 FTA 보완대책을 보다 효율적이고 투명하게 관리하고자 보완대책 및 투융자 성과 등을 자세히 분석·공개
- 가축분뇨 해양투기 금지: 가축분뇨와 음식물 폐수, 분뇨오니의 해양 배출이 전면 금지됨

2. 주요 농정 이슈와 정책 과제

(1) 식량안보를 위한 정책 강화

<여건 전망>

- 국제 곡물수급 불안 및 국내 쌀 생산력의 하락 추세
 - 지구촌의 빈번한 이상기후 발생으로 곡물 생산량의 감소 및 변동폭 확대
 - * 미국 농무부의 최근 전망에 의하면 2012/13년도 곡물 생산량은 전년 대비 2.7% 감소 추정
 - 국내 쌀 생산량은 2000년대 들어 지속적인 감소 추세이며, 태풍 영향(백수 현상)으로 2012년도 쌀 자급률은 90% 이하 수준으로 전망

<정책 과제>

- 식량자급률 목표 달성을 위한 제도와 정책 수단의 강화
 - 총량적 농지 확보를 위한 제도 개선: 농업진흥지역 편입 우대, 농지이용계획 수립, 농업생산기반정비계획 확충 등)
 - * 농어업·농어촌·식품산업기본법에 의한 곡물자급률 목표치: 2015년 30%, 2020년 32%
 - 논농업 다양화사업의 실효성 확보를 위해 생산, 유통, 산업화, 주체육성 등 종합적인 접근 필요
- 식량안보를 기본으로 농업의 다원적 기능에 대한 국민적 공감대 형성
 - 농업의 다원적 기능에 대한 국민적 공감대를 형성하여 농업·농촌 지원(특히 직접지불)을 위한 재원 확보

(2) 식품관리의 선진화와 국가식품시스템 구축

<여건 전망>

- 식품안전성에 대한 국민적인 관심 고조
 - 최근에 조류 인플루엔자, 광우병 논란, 중국산 식품의 멜라민 사태, 기준치 초과 농약 과다 검출 등 식품안전사고 발생 증가

- 식품 정책의 분산 추진으로 업무를 통괄 조정하는 기능이 없어 사안에 따라 혼선이 야기될 가능성 존재
 - 식품시스템 구성요소인 식량안보, 식품안전·안심, 균형된 영양, 지속가능성(친환경, 에너지 효율성) 등을 총괄하는 기능 미흡
 - * 식품관리업무가 농림수산물부, 보건복지가족부, 지방자치단체 등으로 분산 운용되는 실정

<정책 과제>

- 사전 예방적 안전관리시스템의 활성화로 위해요소를 사전에 적극적으로 차단하여 식품안전성을 확보
 - 축산물 HACCP을 도축장 이외에 농장 단계와 가공장, 판매점 등 모든 단계로 도입 점차 확대(2017년 전단계 적용 목표)
 - GAP 농산물 비중을 연차적으로 높여 2017년 15% 수준으로 확대
- 기관별로 분산 운영되고 있는 소비자 대상 농식품안전 정보서비스 창구를 일원화하여 식품안전정보에 대한 소비자 신뢰도 제고
- 국가식품시스템(national food system)을 구축하고, 이를 총괄할 범국민적 ‘(가칭)국가식품시스템 추진위원회’를 구성
 - 거버넌스 개념으로 식품의 안정적 공급, 식품안전, 식생활과 영양 문제 등의 식품정책을 총괄

(3) 친환경 축산의 확립

<여건 전망>

- 2010~’11년 구제역 이후 축산 선진화에 대한 사회적 요구가 강하며, 2012년부터 가축분뇨 해양투기가 전면 중단됨에 따라 종합대책 필요
- 지역농업과 조화를 이루는 친환경축산의 필요성 대두
 - 축산법 개정(’11.12.29)으로 축산업허가제 도입

<정책 과제>

- 중장기적인 축산물 수급안정, 축산농가 경영안정, 친환경축산 등의 측면을 종합적으로 고려한 축산업 구조조정 추진

- 환경부하를 고려하여 전국·지역 단위로 적정 수준의 가축 사육규모를 설정하고 단계적인 양분총량제 실시
 - 가축단위 총량을 초과하는 지역에 대해서는 사육두수 증량을 억제하거나 초과 물량에 대해 부족 지역과 거래를 할 수 있도록 하는 쿼터 거래제도 도입 등 처리 방식의 개선
- 축사 단위면적당 적정사육두수 유지를 통한 축사환경의 개선
 - 가축의 적정 사육두수를 유지함으로써 질병에 대한 저항력을 회복하고 강건성이 강화되는 효과 거양

(4) 농업부문 시장개방의 신중한 추진

<여건 전망>

- 우리나라가 명실공히 ‘동북아시아 FTA 허브’ 국가로 자리잡게 됨으로써 농식품 분야의 시장개방이 더욱 확대될 전망
 - 2012년 12월 현재 싱가포르, 유럽자유무역연합(4개국), 아세안(10개국), 인도, 유럽연합(27개국), 페루, 미국 등 45개국과 FTA 발효
 - 터키와 콜롬비아와는 협상을 타결한 상태이며, 그 밖에 캐나다, 멕시코, 호주, 뉴질랜드, 인도네시아, 중국, 베트남 등과는 협상 진행 중

<정책 과제>

- 시장개방은 피할 수 없는 추세이지만, 국내 농업의 대응기간 확보를 위해 민감품목의 경우에는 개방 시기를 최대한 늦추는 전략 추진
 - 쌀, 축산, 양념채소 등 중요 품목에 대해서는 파급 영향을 충분히 고려한 협상 전략을 마련할 필요
- 기존 FTA 협상의 관세감축 효과 등에 대한 평가를 토대로 한·중 FTA 등의 협상에 대응
 - 품목별로 관세 감축과 수입 증가와의 연관성, 국내가격과의 연관성, 수출 증가 여부 등을 객관적으로 분석하면서 협상 전략 수립
- 중장기적 관점에서 FTA 대책을 마련하여 추진
 - 일회성 대책이 아닌 종합적인 대책을 마련하고, 향후 추가될 협상에 대한 대책 수립의 원칙 재정립

(5) 수출농업의 체계적 육성

<여건 전망>

- 한국경제의 글로벌화에 따른 농식품 수입 증가로 국내 농업생산은 점점 위축되는 추세
 - 국민영양 수준의 향상으로 국내 농산물 소비는 증가하지 못하는 상황에서 농업생산도 크게 늘어나지 못하는 실정(2011년 농업생산액은 41조 3,582억 원)
- 향후 한·중·일FTA 체결 등 시장개방 진전에 따라 공세적인 농식품 수출시장 개척 필요

<정책 과제>

- 농식품 수출업체의 시장개척 활동을 지원
 - 시장개척은 당사자인 수출업체가 담당해야 하며, 수출업체들이 체계적인 조직과 자본을 갖출 수 있도록 정부가 단계적인 목표를 가지고 육성할 필요
- 국가별로 목표 시장을 선정하여 공략 가능한 전략 품목을 적극 육성
 - 세계화를 지향하면서 FTA 체결국가별로 차별화된 수출 전략을 마련
 - 농업구조를 수출지향적으로 개편하여 농업경영체가 상품경쟁력을 높일 수 있도록 비용절감 및 고품질을 추구하는 생산시스템 확립
- 농식품 수출의 전진기지로서 수출전문단지를 조성하여 육성
 - 국내시장과 차별화하는 전략으로 간척지를 활용하여 중장기 목표를 가지고 수출형 농식품산업을 육성

(6) 농업경영 위험관리시스템 정비

<여건 전망>

- 기후변화에 따른 자연재해가 증가하면서 농업보험 수요가 증대되고, 농업경영 안정을 위한 정책개발 요구도 증가
 - 2001년에 농작물재해보험 제도 도입(사과, 배), '05년부터 국가재보험 제도로 발전, '12년 현재 농작물 35품목과 가축 16축종에 적용

<정책 과제>

- 농작물재해보험의 내실화
 - 모든 재해를 대상으로 하는 종합위험방식을 시범사업 대상품목뿐만 아니라 전체 대상품목으로 확대 적용할 필요
 - 동일 품목이라도 품종과 지역 여건 등에 따른 재해의 차이를 반영할 수 있도록 다양한 상품의 개발
- 농업경영 안정을 위한 조수입보험 도입
 - 현재의 농작물재해보험과 별도로 수입보험을 개발하여 전업적 농업경영체의 위험관리 수단 제공
- 농업경영 위험관리의 체계화
 - 사전적으로는 농가재무 컨설팅 체계를 정비하고, 농업경영체의 경영 및 재무실태에 대한 상시 진단을 통해 재무 건전성을 확보할 수 있도록 유도
 - 사후적으로는 과중한 농가부채와 악성 채무로 어려움을 겪는 농업인들의 경영회생을 위한 다양한 형태의 지원방안을 모색

(7) 직접지불제 보완 및 개편**<여건 전망>**

- 시장개방으로 1990년대 중반 이후 농산물 실질가격이 하락하고 2000년대 들어서는 농업부가가치 감소에 따라 농가경제수지가 계속 악화
 - 도·농간 소득격차(농가소득/도시근로자가구소득)는 1990년 97%에서 2000년 81%, 2010년 67%, 2011년 59% 등으로 확대
 - 계층간(영세고령농가와 대규모전업농가) 및 지역간(중산간지역과 도시근교) 농가소득의 양극화 경향이 심화

<정책 과제>

- 쌀소득보전직불제의 운영 개선
 - 가격 기준을 정곡에서 조곡으로 전환: 정곡에 비해 조곡의 가격하락 폭이 확대되어 양자의 괴리 발생(유통마진 증가 경향)
 - * 2013년 목표가격 조정은 국회가 주도하여 논의할 것으로 예상

- 밭농업 직불제의 운영 개선
 - 품목 특정 방식의 생산 왜곡 및 행정비용을 검토하여 시설원예, 과수 등을 제외한 네거티브 리스트 방식으로 전환
- 중장기적으로 소득지지 관련 직불제를 통합하여 ‘농지직불제’로 개편
 - 대상 농지: 쌀고정직불제와 밭농업직불제의 대상 농지
 - 지급액: 기존 지급액을 감안하여 논밭을 차등지급하되 연차적으로 조정
 - 쌀변동직불제는 기초식량의 확보, 관세화 개방에 대비하여 쌀농가 소득안정 장치로 별도 유지
 - 조건불리지역직불은 별도로 유지하되, 통합시는 농지에 가산 지불
 - FTA 피해보전직불은 현행대로 시행하되, 대체작목의 파급영향 등 직불이 발동하기 어려운 소규모 피해는 농지직불로 흡수 가능

(8) 농협중앙회 개편에 따른 농업정책금융 정비

<여건 전망>

- 농협중앙회의 사업구조 개편으로 농협경제지주와 농협금융지주 체제로 전환(2012.3.2)됨에 따라 농업정책자금의 공익적 기능이 농협금융지주의 상업금융과 일부 상충될 가능성 내재
 - 농협금융지주가 상업금융기관과 경쟁하면서 일반금융기관의 성격이 강화될 전망이므로, 농업정책자금 지원체계 조정을 위한 검토 필요

<정책 과제>

- 농업정책금융 지원체계의 정비
 - 농협금융지주, 농업정책자금관리단, 농업정책금융공사(가칭) 등의 기능과 역할 조정
 - 전업농 중심의 정책금융 시대에 부응하여 심사평가 능력, 경영컨설팅, 신용보증 기능 등의 강화 필요
- 중기적으로 농업정책금융공사의 설립 검토
 - 농업경영체(농가, 농업법인)의 자금 조달을 원활하게 하고 농업금융시장의 안정을 도모하며, 그 밖에 농촌지역개발, 농업기반시설 확충, 신성장동력 발굴 등에 필요한 자금을 공급

(9) 산지유통 개선과 연합마케팅법인 육성**<여건 전망>**

- 농협중앙회 사업구조개편(신용·경제사업 분리)에 따라 농산물 유통구조의 변화가 불가피할 전망
 - 농협경제지주의 출범으로 산지·도매·소매 등 농산물 유통구조 전반의 변화를 초래
 - 농협은 산지에서부터 소매를 포괄하는 대규모 유통사업 기반을 보유하여 농산물 유통구조에 미치는 영향이 막대할 것으로 예상

<정책 과제>

- 산지유통조직의 규모화 추진
 - 산지수집조직이 마케팅까지 담당하는 현행 구조를 개선하여 산지유통조직의 규모화를 추진할 수 있도록 구조조정을 원활히 추진
 - 세제상의 지원, 보조금 관리에서의 보완 등을 통하여 구조조정 촉진
- 도 단위 연합마케팅법인 육성으로 산지유통기능 강화
 - 조합공동사업법인 육성 등을 통한 산지유통의 규모화·전문화 촉진
 - 조합공동사업법인과 함께 도 단위 연합마케팅법인으로 확대 육성
- 산지유통 관련 사업의 통폐합 및 재편
 - 농산물유통종합자금과 브랜드화 시설자금이 일관되게 지원될 수 있도록 관련 규정 정비

(10) 농수산물도매시장 제도 개선**<여건 전망>**

- 개정 농안법 시행(2012.8.23)에 따른 도매시장 거래제도의 변화 및 가락시장의 현대화 사업이 본격적으로 추진될 전망
 - 기존 경매 원칙을 완화하고 다양한 거래제도를 도입하여 도매시장 거래를 활성화시키기 위한 거래제도 개선
 - 시장도매인과 중도매인의 출하대금 정산을 안전하고 투명하게 관리하기 위한 새로운 기구로 정산법인 도입
 - 가락시장 현대화가 본체도에 진입하면서 농산물 유통구조 변화 예상

<정책 과제>

- 도매시장 거래제도 개선
 - 정가수의매매 및 시장도매인제 등의 거래제도 개선은 유통인의 참여를 촉진하기 위하여 도매시장 시설현대화와 연계하여 도입
- 도매시장의 정산조직 도입
 - 도매시장 정산법인을 도입하여 거래의 투명성 제고 및 유통정보의 효율적 창출 도모
- 농수산물유통인의 규모화 및 법인화 추진
 - 도매시장 물류 효율화 및 거래촉진을 위하여 중도매인과 시장도매인의 규모화를 촉진할 필요
 - 하역 기능의 효율성을 제고하고 거래의 규모화를 촉진하기 위하여 하역노조의 법인화 추진

(11) 생협 등 다양한 협동조합 설립에 대응

<여건 전망>

- 협동조합기본법 시행(2012.12.1)으로 지역 단위의 소규모 생협 및 사회적기업 형태의 다양한 협동조합이 설립될 것으로 전망
- 특히 생협 방식의 농산물 유통이 활성화될 것으로 전망
 - 생협 조직을 이용하여 생산자-소비자 직거래를 통해 유통 마진을 축소시키고, 농산물 가격을 안정시키는 등의 경제적 효과에 대한 사회적 관심 확대

<정책 과제>

- 기존의 농협 및 농업법인에 대한 위상 재정립
 - 농촌 지역에서 협동조합 형태로 설립하는 사회적기업의 위상 정립
 - 유통형 영농조합법인을 협동조합 형태로 전환
- 생협 방식의 농산물 유통 확대에 따른 기존 유통업체의 견제 효과
 - 생협 방식의 새로운 유통구조 확산, 기업형 소매유통업체의 시장지배력에 대한 견제에 대응

(12) 농업경쟁력 제고를 위한 조직경영체 육성

<여건 전망>

- 농가교역조건 악화, 투입재가격 상승 등으로 농업경쟁력이 취약해지는 추세에서 산업적 차원의 경쟁력 제고가 긴급
 - 글로벌식품기업의 시장지배력 강화로 국내 농식품산업 위축 전망

<정책 과제>

- 개별농가의 영농규모 확대에서 지역별·품목별 조직경영체를 육성하는 정책으로 전환
 - 마을 단위 또는 품목별 조직경영체를 육성하고 법인화를 지원
- 마을 또는 들녘 단위의 조직경영체를 6차산업체로 육성
 - 지역 단위 조직경영체에 농지의 구입·임대차의 선택권을 부여하고, 농지매매·임대차 사업 등 정책사업 지원이 집중되도록 우대
 - 수확 후 관리를 위한 RPC, APC, LPC 등 유통시설 지원
- 농가의 법인화를 지원하기 위한 여러 정책수단을 강구
 - 가족경영협약제도 지원, 1농가 1법인 제도의 도입, 농업법인에 한해 농업인턴 및 해외 농업연수생 배정 등

(13) 농산업 R&D 확충 및 추진체계 정비

<여건 전망>

- 저성장 시대를 극복하고 미래성장 동력을 개발하기 위한 농림수산식품 분야의 R&D는 점점 중요
 - 2012년 농림수산분야 R&D 예산은 8천억 원 수준

<정책 과제>

- 농식품 분야 R&D 투자의 지속적인 확충
 - KREI 연구(2009)에서 농업부가가치 성장률 2%를 유지하기 위해서는 R&D 예산이 매년 약 14.7% 증가해야 하는 것으로 분석
- 농산업 신성장동력 발굴을 위한 기술개발 지원
 - 고부가 소득작목 개발: 아열대 과일, 청경채소, 기능성 작물 등

- 친환경농축산업 확충: 농업 부문의 저탄소 녹색기술 정착, 유기농업에 바탕을 둔 지역 단위 경종복합시스템 구축
- 신성장동력 분야: 종자산업, 곤충산업, 농기계·장치산업, 바이오리파이너리(Bio-refinery), 전통식품산업 등
- 농식품 R&D의 효율적인 추진을 위한 체제 정비
 - 농식품 R&D에 대한 공공부문과 민간연구의 역할을 분담
 - 현장 중심의 R&D 수요 발굴 체계를 통하여 기술이전 및 실용화 촉진
 - 농식품 분야의 R&D 기반 강화: R&D 인력 확보 및 양성, R&D D/B 구축, 산·학·연 공동연구제도 확립 등

(14) 기후변화 대응 및 준비

<여건 전망>

- 폭염, 폭설 등 이상기후의 발생은 계속 증가할 것으로 전망
 - 중장기적으로 계절적 농산물의 수급 불균형은 이상기상에 기인하는 사례가 많으나 중장기적인 근본적 대책이 부족
- 농림수산업은 기후변화에 가장 취약하나 온실가스 감축 등 기후변화를 완화시키기 위한 전략적 투자가 미흡

<정책 과제>

- 농업분야 기후변화 적응 전략이 효과적으로 추진되기 위해서는 농가 단위에서 적응방안 도입에 따른 적절한 인센티브가 필요
 - 기후변화로 물문제가 심화됨에 따라 농업부문의 대응방안으로 절수에 대한 투자 인센티브 도입, 고효율 관개시스템의 보조금 지원책 강구
- 농업부문의 기후변화 적응을 위한 기반시설 관리가 필요
 - 농경지관리의 세부과제: 메탄 배출 감소를 위한 논외 건답직파 및 간단관개, 아산화질소 배출 감소를 위한 질소질 비료 사용량 감축, 무경운 농법 확대, 토양 침식을 억제하기 위한 주변 식생 관리 등
 - 농업용수관리의 세부과제: 시설재배 작물 물 절약형 관개기준 설정과 재배환경 조건에 적합한 맞춤형 물관리, 물 절약을 위한 스프링클러 및 점적관개, 농업용수관리자동화(TM/TC)의 확대 등

- 농업기반시설관리의 세부과제: 태풍 등 기상재해 피해 최소화를 위해 방풍 울타리, 열을 막을 수 있는 장치, 시설하우스는 기후변화에 대응 현대화 시설물, 수분의 증발산 억제를 위한 플라스틱 필름 설치 등

(15) 귀농·귀촌 정책의 범정부적 추진

<여건 전망>

- 베이비부머 세대(1955~'63년생) 은퇴, 청년 실업자, 전원생활 희망자 증대 등으로 도시민의 농어촌 수요는 점점 증가할 것으로 전망
 - 귀농 현황: ('05) 1,240호 → ('10) 4,067 → ('11) 10,503
 - 여건이 마련되면 농촌에서 살고 싶다는 도시민이 2010년 48%에서 2011년 64%로 증가(KREI 조사결과)
 - 농식품부의 귀농 지원 정책이 활발하게 추진되고 있으며, 지방자치단체의 도시민 유치도 귀농을 중심으로 진행

<정책 과제>

- 농업인력 육성이라는 소극적인 귀농 정책에서 벗어나 도시민의 다양한 농어촌 수요에 대응하기 위한 귀촌 정책을 국가적으로 추진
 - 전원형 임대주택, 소규모 전원마을 조성, 세제 감면 등 귀촌자에게 양질의 주거지를 공급할 수 있는 정책 방안 모색
 - 중앙정부 및 지방자치단체의 종합적 추진을 유도하기 위해 예산 지원, 추진기구 설치 등의 근거 법률 정비

(16) 영세·고령 농업인의 생활안정 강화

<여건 전망>

- 고령농업인들도 생계유지를 위해 영농에 종사할 수밖에 없는 실정
 - 2011년 농업종사자 중 65세 이상 고령인구 비율이 33.7%로 증가
- 복지에 대한 사회적인 관심과 함께 농어촌 취약계층에 대한 생활밀착형 복지정책의 관심 증대
 - 정치권의 복지 논쟁과 함께 재원부담 문제가 심각하게 대두함에 따라 재정 부담을 고려한 복지대책 마련이 주요 이슈로 등장

<정책 과제>

- 국민기초생활보장제도의 개선
 - 소득평가액 산정방식 개선: 영농계층별로 세분화하여 영세농가의 노동 능력과 영농 실적에 맞는 농업소득 산정기준 마련
 - 재산의 소득환산액 산정방식 개선: 현행 재산종류별 소득환산율이 너무 높게 설정되어 있으므로 대폭 인하 필요
- 국민연금 및 농지연금제도 개선
 - 국민연금 보험료 지원 대상 농업인의 범위 확대, 기준소득 금액의 상향 조정, 연금보험료 지원방식을 농가 단위에서 개인 단위로 변경
 - 영세고령 농업인의 농지연금 지급조건 개선: 소규모 영세고령 농업인의 경우 현행보다 좀 더 유리한 조건으로 농지연금을 지급하는 방안
- 고령 친화적인 생활환경 지원
 - 농촌 고령자에 대한 생활에너지 비용 절감 추진: 심야전기 할인, 에너지절감형 주택리모델링 사업 등
 - 고령자의 복지서비스 확충: 거동이 불편한 고령자 등을 위한 의료 및 개호 서비스 전달체계, 응급구호 시스템 정비 등

(17) 농촌마을 재정비 및 리모델링 추진

<여건 전망>

- 농어촌 인구는 지속적으로 감소되고 있으나, 최근 들어 감소세가 완화되는 추세
 - 귀농·귀촌 증가 등 향촌형 인구이동이 향도형 이동보다 많아지면서 농어촌 인구 감소세가 완화
- 농어촌 정주의 핵으로서 도시적 편의성과 농촌적 쾌적성이 공존하는 농촌 중심지의 역할 증대 요구
 - 마을 단위 분산보다는 중심지로의 집중을 통한 예산 투자의 효율성과 서비스 공급의 시너지 효과 거양

<정책 과제>

- 먼 소재지에 대한 재생 사업 추진

- 면 소재지를 기초생활 거점 중심지로 육성하기 위해 도시가스 공급 등 각종 인프라 정비와 서비스 시설 우선 입지
- 기존 주민, 고령자, 도시 은퇴자, 도·농 교류를 위한 일시적 체류자 등 다양한 수요자에 대응한 주거단지 개발
- 과소 농촌마을 정비사업의 추진
 - 장래에 소멸이 예상되거나 거주 가구가 소수인 마을, 마을 내에 빈집이 산재하여 경관과 안전을 해치는 마을에 대한 종합정비 추진
- 마을단위 개발사업의 추진 방식 개편
 - 권역단위 마을종합개발사업의 대상지역 범위, 사업 내용, 추진 방식 등을 전반적으로 개편
 - 마을 사업의 필요성과 타당성을 충분히 검토한 후 예산 편성할 수 있도록 사전계획 기능의 강화

(18) 농촌 일자리 창출과 산업화 지원

<여건 전망>

- 청년 실업난이 계속되는 상황에서 일자리 창출이 국가 정책의 우선 과제로 등장함에 따라 농어촌 지역에서도 일자리 대책이 부각
 - 농어촌의 취업자 수는 2000년부터 2009년까지 약 4만명 감소
 - 농어촌의 전체 취업자 수는 2020년까지 연평균 0.28% 감소할 전망으로 정책적인 일자리 창출 전략 필요성 증대

<정책 과제>

- 시설 공급형 지원사업에서 탈피하여 지속 가능성을 고려한 농촌산업 활동을 지원하는 체제로 전환
 - 대규모 시설 설치의 타당성 평가 기준 강화
 - 지역의 환경자원과 복지를 경제활동과 접목하는 사업 모델 개발
 - 사회적기업, 커뮤니티 비즈니스 등 사회적기업과 지역공동체 결합한 조직의 경제활동 지원
- 향토산업 육성 관련시책의 개선
 - 향토산업 육성사업의 추진주체 재정립, 사업비 배분 탄력적 적용, 지

속적인 사후관리 체계의 강화, 농어촌산업 관련 지원정책의 사각지대 해소 등

- 농촌관광 정책의 성과 평가를 토대로 새로운 정책 수단 발굴
 - 주말 농원, 체류형 농장 등을 조성하여 다양한 체험활동 프로그램 제공
 - 초등학교의 농산어촌 유학프로그램 마련, 초중고생의 수학여행 장려

(19) 다문화 시대의 농촌공동체 역할 모색

<여건 전망>

- 농어촌지역의 다문화가족이 지속적으로 증가하여 향후 10년 후에는 농어촌인구의 10% 정도를 점유할 것으로 전망
- 인구 과소화와 고령화에 따라 농어촌마을의 정주 기능이 약화되는 상황에서 인구 구성 다변화에 대응한 새로운 공동체 역할 모색 필요
 - 귀농·귀촌 및 다문화가족 증가 등으로 농어촌의 인구 특성 변화와 정부 정책이 변화함에 따라 새로운 공동체 조직 및 기능 필요

<정책 과제>

- 인구 구성 등 여건 변화를 반영하여 농어촌공동체 기능을 재설정하고 다양한 주민참여를 유도할 필요
 - 복수의 마을 또는 1개 읍·면을 대상으로 새로운 공동체 형성을 유도하며, 귀농·귀촌인과 비농업인 등 다양한 구성원이 공동체의 일원으로 참여할 수 있도록 제도적 위상을 확립
 - 농협, 농업기술센터 및 각종 단체 등 관련 조직의 역할도 농업인 복지 및 지역개발 등으로 다변화 필요

(20) 국제 및 남북 농업협력 추진

<여건 전망>

- 개도국을 중심으로 한국의 농업기술 및 발전 경험 등을 배우겠다는 요청이 증대하여 농정 차원에서 해외농업협력사업 추진의 강화 필요
 - 2012년 1월부터 ‘해외농업개발협력법’ 시행으로 농·축·임산물 자원에 대한 해외개발사업을 농식품부 업무로 추진

- 통일에 대비한 국가적 노력이 확대되면서 북한의 식량난, 열악한 농업 기반, 기술력·자재 문제 등에 대한 해결 요구 증가
 - 북한 농림어업의 GDP 비중: 2010년 20.8%
 - ha당 식량작물 생산량 남/북 비교: 4.93톤/2.55

<정책 과제>

- 해외농업개발을 한국 농업의 세계화 전략으로 추진
 - 해외농업개발을 통해 상대국에 우리나라 농업·농촌발전의 경험을 전수할 수 있으며, 이를 바탕으로 개도국과의 경제협력에도 기여
 - 중장기 전략으로 해외농업 개발을 통해 식량과 식품, 사료, 에너지 등의 자원 확보
 - 부수적으로 농식품 수출을 위한 해외시장 개척과도 연계
- 국제농업협력사업의 확대 및 남북농업협력 추진
 - OECD 개발원조위원회(DAC)의 글로벌 이슈에 적극 참여하고, 개도국 및 국제기구와의 협력관계 강화
 - 남북한 농업인프라 격차의 축소라는 관점에서 북한농업 재생을 위한 기술지원 등 다양한 협력사업 추진
- 통일한국을 준비하는 농정대책의 준비
 - 급변 상황 발생에 대비하여 북한지역 농업의 재편에 대한 일관된 목표와 비전을 사전에 수립
 - 북한지역 농업의 재편과 발전에 관한 세부 정책방안을 수립

3. 농정 추진을 위한 제언

□ 새 정부 출범에 따른 농업계의 기대가 클 것이므로 중장기적인 관점에서 지혜로운 대응 필요

- 적어도 10년 앞을 내다보면서 농업·농촌 발전의 방향과 농정 목표에 대한 농업계의 이해와 국민적인 공감대 형성이 필요한 시기임
 - 한·미 및 한·EU FTA 발효, 한·중 FTA 협상 진전 등 본격적인 FTA 시대에 걸맞게 농업경쟁력 제고 및 농촌경제 활성화를 포함한 농업·농촌 발전 방향의 재정립 필요
- 농정 시책의 일관성 있는 추진을 위한 제도적 장치(농어업·농어촌·식품 산업발전계획)를 마련하고 실질적으로 작동하도록 해야 함
 - 정권 교체에 관계 없이 매 5년 단위로 기본계획을 수립하여 시행함으로써 정부와 농업계가 함께 중장기 농정 비전을 공유 가능
 - 농정 추진을 위한 범정부적 및 농업인 참여형 거버넌스가 구축되고 실질적으로 작동하기 위한 제도를 마련

□ 농어업·농어촌발전계획 제도의 실효성 제고

- 농어업·농어촌발전계획에 근거한 중기재정계획 수립과 예산 조치
 - 농식품부 예산의 일정 부분을 농어업·농어촌발전계획에 의한 5년 단위 중기재정계획으로 편성하여 안정적 확보
 - 지자체에 대해서도 농어업·농어촌발전계획에 근거하여 예산 지원
- 지자체의 농어업·농어촌발전계획 수립을 의무화
 - 국가 → 시·도 → 시·군 단위로 연계되는 계획체계를 구축하고, 계획 수립을 의무화하도록 관련 법 개정
 - 국가 및 시·도의 농어업·농어촌발전계획을 바탕으로 시·군의 종합계획 및 부문별 계획이 통합된 시·군 농어업·농어촌발전계획 수립
- 농어업·농어촌발전계획이 농정 추진의 상위법으로 기능할 수 있도록 관련법 체계를 정비

- 하위 부문계획을 위한 근거법으로 농업발전계획, 농식품산업발전계획, 산림발전계획, 수산업발전계획, 농어촌정비계획 등의 체계 정비
- 농어업·농어촌·식품산업기본법, 농어업인 삶의질 향상 특별법, 국가균형발전특별법 등을 보완하여 기존 계획의 조정 및 통폐합 추진

□ 농정 거버넌스 체제의 재구축

- 중앙정부 차원에서 유관부처의 협력체계 구축
 - 특히 농어촌정책은 부처 간 협력이 중요하므로 범정부 차원의 농정거버넌스 활성화에 노력할 필요
 - * 예: 농어촌삶의질향상위원회, 지역발전위원회 등
- 지자체의 통합적인 농정 추진체계 구축
 - 현행 지자체 농정 조직은 통합적 정책 추진에 한계가 있으므로, 실질적인 기획 역할을 할 수 있는 총괄 조직을 육성
- 주민 참여를 통한 민관협력의 정책 추진체계 유도
 - 농업회의소 시범사업은 운영 평가를 거치면서 ‘한국형 농업회의소’ 모델이 정착될 수 있도록 단계적으로 추진
- 실질적인 전문가 지원체계의 구축
 - 일회적인 자문·교육 등을 담당하는 전문가의 역할에서 벗어나 지역주민과 전문가 집단 간의 지속적인 역량 강화가 이루어질 수 있도록 체계를 확립

「KREI 농정포커스」 발행 목록

2013년

제39호 2013년 농정 이슈와 정책 과제(김정호, 박준기)

2012년

제38호 농업·농촌에 대한 2012년 국민의식 조사결과(김동원, 박혜진)

제37호 농업수입보장보험의 필요성과 도입 방안(정원호)

제36호 식품 수급의 최근 동향과 시사점(황윤재)

제35호 2012년 김장 수급 전망(서대석, 이형용, 권희민, 이용선)

제34호 사료가격안정기금 도입의 영향 분석과 시사점(송우진, 정민국)

제33호 국제 곡물가격 상승과 장단기 대응방안(성명환, 한석호, 승준호, 신승희)

제32호 도시농부: 도농상생의 가교(김태곤, 허주녕, 김예슬)

제31호 외국인이 본 우리나라 농촌관광(김용렬, 윤유식)

제30호 농산물 비축사업의 실태와 개선 방안(최병욱, 승준호)

제29호 2012년 추석 과일 수급 전망(한재환, 신유선, 이미숙, 윤종민, 이용선)

제28호 최근 농가경제의 동향과 정책 과제(이병훈, 윤영석)

제27호 중국의 FTA 협상 전략과 한·중 FTA에 대한 시사점(최세균, 전형진, 정대회)

제26호 농촌지역 마을회관의 이용 실태와 시사점(김동원, 이병훈, 김광선, 박혜진)

제25호 약용식물의 수급 동향과 정책 과제(정호근, 조국훈)

제24호 학교급식 식재료 공급의 실태와 개선방안(국승용)

제23호 구제역 이후 양돈산업의 동향과 과제(정민국, 우병준, 김원태)

제22호 북한의 가뭄 실태와 영향 분석(권태진, 남민지)

제21호 농어촌의 과소화 마을 실태와 정책 과제(성주인, 채종현)

제20호 농촌사회의 양극화 실태와 시사점(박대식, 마상진)

제19호 중국 농산물에 대한 소비자 인식과 시사점(문한필, 전형진)

제18호 미국 BSE 발생이 축산물 시장에 미치는 영향(정민국, 우병준, 이형우)

제17호 한·중FTA와 농업 부문의 대응 방안(어명근)

- 제16호 견고추 가격의 변동성과 시사점(김성우, 한은수, 김명환)
- 제15호 농어촌서비스기준 이행 실태와 정책 과제(김광선, 채종현, 윤병석)
- 제14호 국내외 친환경농산물의 생산 실태와 시장 전망(김창길, 정학균, 문동현)
- 제13호 최근의 귀농·귀촌 실태와 정책 과제(김정섭, 성주인, 마상진)
- 제12호 농작물재해보험의 추진 성과와 과제(최경환)
- 제11호 농산물 직거래장터의 실태와 활성화 방안(황의식, 김동훈)
- 제10호 최근의 경지면적 변화 동향과 시사점(채광석)
- 제 9호 환태평양동반자협정(TPP) 동향과 우리나라의 대응(최세균, 정대회)
- 제 8호 최근 소값 하락의 원인과 대책 방향(정민국, 우병준, 이형우)
- 제 7호 농어촌 다문화가족의 사회적응 실태와 과제(박대식, 마상진)
- 제 6호 2012년 농정 이슈와 정책 과제(김정호, 최지현, 국승용, 박시현)

2011년

- 제 5호 2011년 농업·농촌에 대한 국민의식 조사결과(김동원, 박혜진)
- 제 4호 한·미 FTA, 농업분야의 영향과 과제(최세균)
- 제 3호 농산물 수출증대의 요인과 경제적 파급효과
- 신선농산물을 중심으로 - (문한필, 김경필, 어명근, 전형진)
- 제 2호 2011년산 쌀 수급 전망 및 시사점(한석호, 승준호)
- 제 1호 2011년 김장시장 분석과 전망(이용선, 서대석)

KREI 농정포커스 제39호
2013년 농정 이슈와 정책 과제

등 록 제6-0007호(1979. 5. 25)

인 쇄 2013. 1. 9

발 행 2013. 1. 10

발 행 인 이동필

운영위원 김정호, 박준기, 이명기

발 행 처 한국농촌경제연구원

130-710 서울특별시 동대문구 회기로 117-3

02-3299-4000 <http://www.krei.re.kr>

인 쇄 문원사

02-739-3911 munwonsa@hanmail.net

ISBN: 978-89-6013-412-6 93520

- 이 책에 실린 내용은 한국농촌경제연구원의 공식 견해와 반드시 일치하는 것은 아닙니다.
 - 이 책에 실린 내용은 출처를 명시하면 자유롭게 인용할 수 있습니다. 무단 전재하거나 복사하면 법에 저촉됩니다.
-